

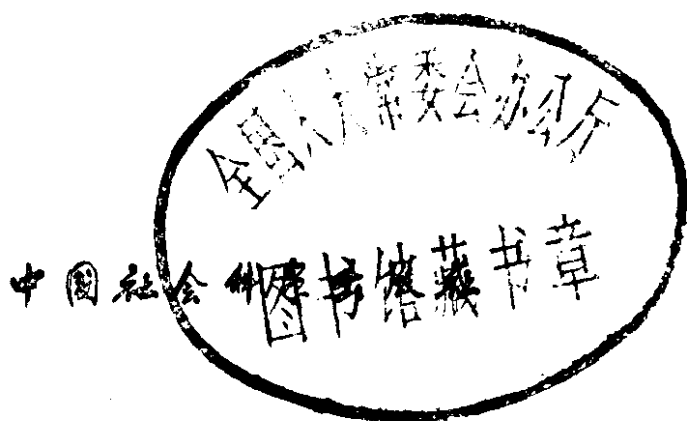
美国总统及其选举



美国总统及其选举

杨百揆 杨明 著

CUU 03/01



责任编辑：程明琨
责任校对：李宗贤
封面设计：张明
版式设计：钱锋

美国总统及其选举
MEIGUO ZONGTONG
JI QI XUANJU

*

中国社会科学出版社出版
新华书店北京发行所发行
中国铁道出版社印刷厂印刷

787×1092毫米 32开本 5.5印张 117千字

1985年2月第1版 1985年2月第1次印刷

印数 1—11,500册

统一书号：3190·053 定价：0.84元

89569

前 言

美国是资本主义世界中居首要地位的大国。自从一八九八年美西战争之后，美国进入帝国主义时期，开始大规模地向外侵略扩张。随着第二次世界大战的结束，它进而登上资本主义世界霸主的宝座。侵越战争失败，美国霸主地位开始动摇，但它仍然是世界上最强大的超级大国。

一个国家的政治制度对于该国的经济、政治和社会发展有着非常重要的影响。美国是资本主义世界中实行总统制的典型国家。美国总统身兼国家元首和行政首脑，在三权分立的政体结构中居重要地位。他不同于议会制共和国的总统，只有虚位，而无实权。因此，探讨美国总统的权力及其产生和发展过程，对纵观美国二百余年的资本主义发展史、了解美国国情及其发展趋势、研究美国总统在制定对内对外政策方面的作用，都大有裨益。同时也有助于进一步看清美国总统制的资产阶级民主实质。

由于种种原因，我国对于美国政府体制的研究很不够。据我们所知，目前我国尚缺乏较为全面地系统地介绍美国总统制的专著。这无疑对了解和研究美国政治是一大不足。我们学术根底尚浅，力量有限，并无能力就这一问题进行深入细致的研究，但我们愿意向广大读者奉献这一拙作，以起到抛砖引玉的作用。

本书仅就美国总统制的几个主要方面进行探讨，并未涉

及总统制的全部问题。对于美国总统权力的论述，我们既根据美国宪法和有关法律条文，又注重考察其政治活动的实际过程，并尽量在有关问题上同其他资本主义国家对照，以揭示美国总统的实际权力及其真正作用。

在写作过程中，尽管我们查阅了很多中外文资料（包括我们所能找到的一九八三年以前出版的外文资料），仍感资料不足，不能得心应手。书中难免有错误之处，望学术界的前辈同仁们不吝赐教。

本书成稿后，中国社会科学院政治学研究所李方同志详细地看过全文，并提出不少宝贵意见，在此谨致谢意。

作 者

一九八四年四月二十四日

目 录

| | |
|---------------------------|-------------|
| 前 言 | (1) |
| 第一章 美国总统制的建立 | (1) |
| 第一节 社会历史背景 | (1) |
| 一、独立战争前的13个殖民地 | (1) |
| 二、《邦联条例》及邦联的地位与作用 | (5) |
| 第二节 总统制的确立 | (8) |
| 一、费城制宪会议 | (8) |
| 二、制宪中的两大问题 | (9) |
| 三、强有力行政派的胜利 | (13) |
| 第三节 建立总统制的原因 | (18) |
| 一、北美殖民地的特点 | (18) |
| 二、思想和理论基础 | (19) |
| 第二章 美国总统的权力 | (23) |
| 第一节 国家元首 | (23) |
| 一、特殊地位 | (23) |
| 二、礼仪上的权贵 | (24) |
| 三、利用新闻工具操纵舆论的权力 | (25) |
| 第二节 行政首脑 | (29) |
| 一、任命权、罢免权和赦免权 | (34) |
| 二、监督执行法律权及其他 | (39) |
| 第三节 武装部队总司令 | (44) |
| 一、军事统率权 | (44) |

| | |
|----------------------------------|-------------|
| 二、为维护国内安全而使用武力的权力····· | (46) |
| 三、对外采取军事行动的权力····· | (47) |
| 第四节 政治活动中的实际主要立法者····· | (49) |
| 一、主要立法倡议者····· | (50) |
| 二、立法否决权····· | (52) |
| 三、委托立法权····· | (54) |
| 四、其他影响立法的途径····· | (56) |
| 第五节 外交政策的制定者与执行者····· | (57) |
| 一、外交政策制定者····· | (58) |
| 二、日常外交活动主持者····· | (60) |
| 三、缔结条约权····· | (61) |
| 四、签订行政协定权····· | (63) |
| 第六节 本党的领袖····· | (65) |
| 第三章 美国总统在联邦政治结构中的地位····· | (69) |
| 第一节 第二次世界大战前总统权力变化及其 | |
| 原因····· | (70) |
| 第二节 战后总统权力不断增长的趋势及原因····· | (76) |
| 一、国际斗争的新格局····· | (76) |
| 二、政府作用的加强····· | (77) |
| 三、专业化、技术化、科学化趋势····· | (79) |
| 第三节 总统权力与国会权力的不同特点····· | (81) |
| 第四节 国会对总统权力扩张的态度····· | (83) |
| 第五节 司法部门在联邦政治结构中的作用····· | (87) |
| 一、司法部门与总统之间的权力关系····· | (88) |
| 二、司法部门在处理总统与国会之间权力关系时 | |
| 的态度····· | (90) |
| 三、司法部门支持和纵容总统权力扩张的原因····· | (92) |

| | |
|--------------------------------|-------|
| 第四章 美国总统选举 | (93) |
| 第一节 总统候选人的提名 | (93) |
| 一、提名方式的演变 | (93) |
| 二、党的全国代表大会代表的产生 | (95) |
| 三、党的全国代表大会 | (104) |
| 四、小党总统候选人和独立总统候选人 | (114) |
| 第二节 竞选 | (116) |
| 一、组织和方式 | (116) |
| 二、手段和工具 | (120) |
| 三、经费 | (124) |
| 四、各种政治势力和社会力量的作用 | (131) |
| 第三节 大选 | (138) |
| 一、选举总统选举人 | (138) |
| 二、选举人团投票 | (146) |
| 三、总统就职 | (150) |
| 第五章 美国总统的任期、继任及弹劾 | (154) |
| 结束语 | (161) |
| 附表 美国历届总统和副总统 | (163) |

第一章

美国总统制的建立

第一节 社会历史背景

一、独立战争前的13个殖民地

在哥伦布发现美洲后的几十年间，西班牙、荷兰、法国等国相继有人来到北美建立殖民地。十六世纪中，英国人也开始登上北美大陆。十七世纪初，英王詹姆士一世开始把开发北美殖民地的冒险事业改由政府直接扶植，并给合股的殖民公司颁发了特许状。从此，建立殖民地的活动很快开展起来。一六〇六年成立了普利茅斯和伦敦两家公司，^①英王颁发了特许状。次年，伦敦公司即运送第一批移民120人赴美，建立了詹姆士城。这是13个殖民地中最早的一个。一六二〇年又有为避免本国宗教迫害的英国清教徒^②来到北美北部的马萨诸塞，建立了新普利茅斯殖民地。虽然英国人来到北美

^① 即“Virginia Company of Plymouth”与“Virginia Company of London”两公司。

^② 十六世纪，欧洲发动了反对封建制度的宗教改革，从此基督教徒分为新、旧两大派。旧教徒即天主教徒，在宗教改革以前，在欧洲占统治地位。新教徒即主张宗教改革的基督教徒，主要的是路德派和加尔文派。去北美殖民地的移民大多数为加尔文派，它又分为许多教派。清教徒是英国新教徒中的一个派别，在英格兰是中产阶级中一部分激进者，他们因反对和要求清除英国国教的腐败、官僚化和繁文缛节的仪式而得名。取得国家政权的教派对敌对教派往往采取高压手段加以迫害，这就是欧洲历史上的宗教迫害。

的时间晚于西班牙人、荷兰人、法国人，但他们实力较强，先后打败了那些来自欧洲大陆的竞争者，占领了广大的地区，并于一七三三年建立了最后一个殖民地——佐治亚殖民地。北美大西洋沿岸的大部分土地都归英国人所有了。当时共建立了十三个相互独立的殖民地。

13个殖民地是由所谓合股殖民公司开创的。合股殖民公司的组成者主要有三种人。一是商业资本家，他们到北美大陆来，是为了寻找新的原料基地、新的市场；二是英国的新教派——加尔文教派的成员，他们为了逃避英国的宗教迫害，希望在北美大陆建立起他们新的宗教信仰的天国；三是与英国王室有紧密关系的一些大贵族，他们多掌握着英王赐封的封建采邑，想在北美大陆建立封建制度。这三种人的背景不同，目的不同，政治思想也不同。在其后争取13个殖民地独立的革命斗争中，他们的政治态度有着明显的区别。前两种人为了自己的利益，在独立革命中与广大人民站在一起，坚决反对英王的统治和压迫；后一种人则成为革命洪流中的顽石，最终被革命洪流所冲垮。

13个殖民地的广大劳动人民多数为贫苦的契约奴、^①破产农民、失业工人及当地被征服的土著居民。最初，合股殖民公司在英国本土招来大量因贫困而卖身一定年限的白人贫民和被英王判了罪的苦役犯人。后来又有更多的欧洲国家（包括英国在内）的破产农民、失业工人和不得志的知识分子流入这块大陆。他们梦想创造一个新的生活天地。这些劳动人民用自己辛勤的劳动使13个殖民地繁荣起来，但他们自

① 到北美殖民地去的欧洲各国贫苦农民和手工业者因负担不起横渡大西洋的路费，被迫卖身一定时期。成年人立约服奴役期一般是4—7年，小孩服役到21或24岁。

己却受到英王和殖民地的大地主、大资产阶级的残酷剥削和压榨。后来，他们成为独立革命运动的主力军，成为创造美利坚合众国的基础。

殖民地建立不久，便产生了自由资本主义经济。工业和商业逐渐发展，农业和渔业也发展起来。北美大陆逐渐成为英国的主要原料生产基地。到十八世纪七十年代初，殖民地的毛纺织工业和冶金工业甚至可与英国本土竞争了。在商业上，殖民地商人还能在竞争中占据优势。

13个殖民地的经济发展显然与当时英国统治阶级的重商主义的政策不相符合。英国只想要一个能够为母国的经济利益服务的殖民地，而不希望存在一个在工业和商业上与母国竞争的对手。因此，英国的统治阶级对殖民地的经济发展进行了种种限制，对殖民地的人民进行残酷的剥削和压榨。一六九九年，英王政府颁布法令，禁止殖民地毛织品输出；一七五〇年又颁布法令，禁止在13个殖民地建立钢铁工厂；在商业方面，英国则颁布新航运条例，垄断了13个殖民地的进出口贸易；一七六三年，英国政府又发布禁令，不许殖民地人民向西迁徙。凡此种种，不能不引起13个殖民地的地主、资产阶级和一般民众的普遍不满。尤其使殖民地人民所不能容忍的是课税问题。英法七年战争^①以后，英国统治阶级负债累累，于是把债务重担转嫁到殖民地人民头上。英国国会于一七六四年通过了糖税法，一七六五年又通过了印花税法。这两项法律不但严重影响了殖民地的经济发展，而且侵害了殖民地人民的政治权利。为此，在13个殖民地广泛地掀

^① 从十七世纪起，英国开始同法国争夺在北美、印度和西印度群岛地区的殖民地。此外两国在猎捕、贩卖黑奴和掠夺西非黄金方面也有矛盾。两国终于在一七五六——一七六三年爆发了战争，结果英国获胜。

起了抗议浪潮，先后爆发了两次排货运动。一七六五年十月，有9个殖民地的代表在纽约举行了反印花税法案大会，并发表了宣言。这次大会就是后来的大陆会议的雏形。在人民群众的压力之下，英国统治阶级被迫废除了印花税法，但仍然强调宗主国有对殖民地实行课税的权力，并且在一七六七年又通过了一系列税法，加紧对殖民地的搜刮。这不能不引起殖民地人民的极大不满和愤怒。一七七三年，英国政府为克服东印度公司财政上的困难，向国会建议通过给予该公司在美洲茶叶贸易独占权的法案。这再次激起了殖民地人民的强烈反抗。一七七三年十二月十六日爆发了“波士顿茶叶事件”，^① 殖民地与宗主国的矛盾激化到了公开冲突的程度。

各殖民地（佐治亚除外）于一七七四年九月五日在费城召开了第一次大陆会议，共商对付英国殖民统治的大计。当时出席的代表中多数为大地主与大资本家，态度趋于保守，主张采用合法斗争方式。但休会后，各殖民地人民与英国殖民者的武装冲突陆续爆发。一七七五年三月十日在费城又召开了第二次大陆会议，会议正式向英国宣战，并于一七七六年七月四日发布了战斗性的《独立宣言》，郑重宣布13个殖民地均为“自由独立之邦”，正式与英国脱离关系。独立战争从此在广阔的北美大陆轰轰烈烈地展开了。为了统一13个殖民地的行动，第二次大陆会议于一七七七年通过了《邦联

^① 一七七三年十二月十六日晚，波士顿一群“自由之子”潜入英船，把价值15,000英磅的342箱茶叶倾入海中，这就是美国历史上有名的“波士顿茶叶事件”。英国政府对此极为恼火，一七七四年英国政府颁布了包括封闭波士顿商埠、取消马萨诸塞地方宪法、设立总督、禁止人民集会等5项“强制法令”，以高压政策对付北美殖民地人民，进一步加剧了英国与殖民地的矛盾。

条例》，交付各邦^①批准。至一七八一年三月，该条例最后获得马里兰邦批准，并从此正式生效。13个摆脱了殖民地地位的独立政府联合起来了。

二、《邦联条例》及邦联的地位与作用

《邦联条例》谋求建立一个不同于大陆会议的较为巩固的常设的中央政府组织。当时战争还在进行，各邦的军队需要更有效的联合与指挥；军费需要可靠的来源；外交上需要有统一的政策。凡此种种，都需要有一个中央政府来管理。尽管有这种客观实际的需要，但是在起草、通过和批准《邦联条例》时，仍存在着两种基本不同的看法。一派认为，革命就是要反对英国统治阶级的中央集权，因而他们决不想在摆脱了英国的统治之后，再建立一个集权的中央政府。他们对中央集权有一种恐惧感，错误地把行政集中与集权专制看作是一回事。他们认为，革命的目的只是为了争得各邦的自由，以便自己掌握自己的命运。另一派则认为，各邦各自为政的状态不利于进行独立战争，主张建立一个强有力的中央政府，使各邦政府降为中央以下的一级行政机构。

《邦联条例》共有13款。条例的核心内容大致有以下几点：

第一，条例规定各邦保持其主权、自由与独立，凡未经各邦明白授予中央的权力，一概属各邦自行保留（第二款）；并规定邦联只是一个为共同防卫、保障自由与共同福利而成立的一个同盟（第三款）。

第二，关于中央政府的组织问题。条例规定邦联议会实行代表制，由每邦推荐2至7名代表参加，但每邦只有1票

^① 美国独立战争和邦联时期的邦就是后来的州。

表决权（第五款）；议会设议长1人；在议会休会期间，设立由1邦出1名代表组成的“各邦委员会”处理国内事务，并选派1人为委员会主席，主席的任期不得超过1年（第九款）。

第三，关于中央政府的权限。中央政府有决定战争与和平之权；有订立条约与结盟、任命与接受大使之权；有审理各州边界纠纷之权；有任命军官、管理军队之权；有为了各邦的共同防御和共同福利，向各邦议会分派和收缴费用之权（第九款）。但商业权、司法权、课税权等仍掌握在各邦手中。

这些规定从根本上决定了邦联的松散性质，并预示着邦联的前景不会十分光明。从字面上看，《邦联条例》所赋予中央政府的权力并不算太小，但实际上，一些在当时较为重要的权力仍属各邦所有。这充分反映出当时反中央集权的思想是略占上风的。虽然如此，邦联的建立毕竟是一大进步，在当时具有不可忽视的重大意义。首先，它是其后建立的美利坚合众国的雏形，尽管有种种缺点，但它基本上结束了13个殖民地的分裂状态，形成了一个同盟。其次，它保证了独立战争的彻底胜利。

战争的胜利从外部解除了英国对13个殖民地的压迫和统治，解除了宗主国对殖民地工商业的束缚，扫除了资本主义发展的障碍；从内部，则在北美大陆彻底清除了从欧洲带来的封建残余势力，进而大大清除了社会各方面的种种封建残余因素，为资本主义的发展创造了有利条件。

然而，邦联制度有其致命的弱点。在一七八一年至一七八七年的六年间，邦联内部问题成堆，困难重重，正如华盛

顿^①所形容的，邦联政府“是个处于半饥饿状态的政府，如跛脚者拄着拐杖，步履艰难”。^②

邦联政府没有征税和管理商业的权力，而这两项权力恰恰是一个有效的中央政府所必不可少的。由于政府无权直接向人民征税，而只能采取战争前期那种摊派的办法，结果各邦互相观望，并不积极奉行。多数邦置之不理，不付分文，少数邦也只是缴纳一部分，敷衍搪塞，致使邦联政府的财政状况极为恶劣。又由于中央政府无权过问商业，各邦频频设置关税壁垒，商战四起，严重影响了资本主义的自由发展。在国际上，由于不能实行统一的对外贸易政策，每每为外国资本家所利用。

邦联政府行政权力不集中，邦联议会立法程序复杂，《邦联条例》的修改又很困难，这使得邦联的处境愈加艰难。邦联政府的日常事务，开始只靠各邦委员会来处理。各邦委员会临时组织专门的行政委员会处理所有的行政事务。这些单位均为临时性组织，而且职责不清。虽然邦联政府一七八一年成立了外交、军政、财政、海军各部，每部设部长1人，但行政权力毕竟非常分散，远非一个强有力的中央政府。凡遇重大问题，邦联议会需经9个邦的同意方可立法。由于是采取1邦1票的表决制度，人口众多的邦所提出的有关重要问题的法案，就有可能被人口稀少的5个邦所否决。至于对《邦联条例》进行修改，则更是难上加难。《邦联条例》第

① 乔治·华盛顿（一七三二——一七九九年）——美国第一任总统（一七八九——一七九七年），第一届和第二届大陆会议时弗吉尼亚的代表，一七七五年北美独立战争13个殖民地起义军的总司令，为独立战争胜利作出杰出的贡献。一七八七年主持费城会议，参加制定联邦宪法。

② 斯蒂芬·贝利：《美国政治与政府》，香港今日世界出版社，一九七五年版，第4页。

十三款规定：《邦联条例》之修改，需得各邦全体之同意。

由于邦联政府的软弱，国内外的局势严重恶化，邦联处于随时可能发生分裂的危险境地。国内的严重危机表现在两方面。一方面如前所述，各邦不断发生商战，又没有统一的对外贸易政策，邦联13个邦的工商业、农业的发展受到严重的阻碍；另一方面，广大劳动人民在推翻了英国的统治之后，受到工商业资产阶级和大农场主的剥削，生活困苦，加之社会动乱，表现出强烈的不满。一七八六年终于爆发了谢司领导的起义。^①从外部来讲，由于没有强有力的中央政府制定和执行统一的外交政策，邦联经常受到西欧各国政治和军事上的威胁。同时，在没有统一的商业政策的情况下，也不可能抵御西欧各国经济上的限制与封锁。

这种严重的局势，显然不能适应在独立战争后掌握了政权的工商业资本家和大农场主发展资本主义的要求，一场改革《邦联条例》、建立一个强大的中央集权国家的运动开始了。

第二节 总统制的确立

一、费城制宪会议

早在一七八〇年，亚历山大·汉密尔顿^②和托马斯·潘恩^③等人就已经提出扩大邦联权力的主张。纽约邦议会在一

① 独立战争刚结束时，美国国内工业生产不振，农产品价格低落，广大劳动人民生活水平直线下降。北部各州农民，由于所受压迫日深，普遍武装起来，围攻州议会，发动起义。规模最大的起义发生在马萨诸塞州西北部，领导人是丹尼尔·谢司。

② 独立战争中任华盛顿军事秘书及大陆军团长等职，是制宪会议的主要领导人、华盛顿政府的财政部长、《联邦党人文集》著者之一。

③ 美国著名思想家、革命家，出身于英国贫苦家庭。一七七五年发表北美第一篇废奴主义著作，一七七六年后又写出《常识》、《美国的危机》等论著，为独立战争制造舆论，鼓舞士气。

七八一、一七八二年两次建议“召集全体各邦会议来修改《邦联条例》”。到了一七八五年，弗吉尼亚邦与马里兰邦签订了合同，解决了两邦关于波托马克河上长期的贸易纠纷。马里兰议会对于此项合同非常满意，遂向弗吉尼亚邦建议召集一个包括特拉华和宾夕法尼亚邦在内的商业会议。而弗吉尼亚邦则进一步建议召开一个包括邦联13个邦的全体邦际商业会议，来商议邦际商业贸易政策和对付谢司起义的办法。会议于一七八六年九月在马里兰的安那波利举行。结果只有弗吉尼亚、纽约、新泽西、宾夕法尼亚及特拉华邦派代表参加。这个会议的一个重大的贡献是，汉密尔顿和麦迪逊^①建议为解决邦联问题，邀请所有各邦派代表于一七八七年五月到费城举行会议（即费城制宪会议）。

费城制宪会议于一七八七年五月二十五日召开。开会之初只有7个邦的代表到达，六月底到达了11个邦的代表，新罕布什尔邦的代表在七月底才到会。13个邦中只有罗得艾兰邦未派代表出席。出席大会的代表都是独立革命斗争中的领袖人物和先进分子。他们有的是各邦议会自行指定的，有的是由邦议会授权邦长指派的。这些代表中的核心人物多为受过良好教育的律师和政治家，也有工商业资本家和大农场主。这些人主要代表了工商业资产阶级和大农场主的利益，制宪会议完全由他们所操纵。

二、制宪中的两大问题

制宪会议因代表到达的日期相差甚远，对讨论的各项问题又争论得极其激烈，直至九月八日才组织了一个体制委员

^① 詹姆斯·麦迪逊——美国独立革命领导人之一，美国第四任总统，《联邦党人文集》著者之一。